

S E N T E N C I A
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA

Magistrado Ponente:

Dr. ALFONSO PATIÑO ROSSELLI

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA**

Ref. Expediente No. 1132

Normas acusadas: artículos 131 y 200 del Código Contencioso Administrativo.

Demandante: Héctor Rodríguez Cruz

Magistrado Ponente:

Dr. ALFONSO PATIÑO ROSSELLI

Bogotá, julio cinco (5) de mil novecientos ochenta y cuatro (1984)

Aprobada por Acta No. 30 de julio 5 de 1984

I.— LA DEMANDA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Héctor Rodríguez Cruz acusó ante la Corte los artículos 131, 200 y 244 del Código Contencioso Administrativo (Decreto número 1 de 1984).

Teniendo en cuenta el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, la Sala Constitucional sólo aceptó la demanda contra los artículos 131, excepto el inciso segundo del numeral 8, y 200 del mencionado Código.

El texto de las disposiciones acerca de las cuales se admitió la demanda de inconstitucionalidad es el siguiente:

Artículo 131. En única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad de los actos administrativos, distintos de los electorales, proferidos por los funcionarios y organismos administrativos del

orden municipal cuando el municipio no sea capital de departamento o su presupuesto anual ordinario no exceda de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$ 30.000.000.00);

2. De los de restablecimiento del derecho, que carezcan de cuantía, y en los cuales se controviertan actos administrativos del orden municipal, cuando el municipio no sea capital de departamento, o su presupuesto anual ordinario no exceda de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$ 30.000.000).

3. De los de nulidad de las elecciones de miembros de los concejos municipales, así como de los que se susciten con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por estas corporaciones o por cualquier funcionario u organismo administrativo del orden municipal, cuando el municipio no sea capital de departamento o su presupuesto anual ordinario no exceda de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$ 30.000.000.00);

4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de QUINIENTOS MIL PESOS (\$ 500.000.00).

La competencia, por razón del territorio, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que ésta proceda; en los demás casos, donde se practicó la liquidación;

5. De los incidentes de excepciones en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la

cuantía no exceda de QUINIENTOS MIL PESOS (\$ 500.000.00).

6. De los de restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvierten actos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de TRESCIENTOS MIL PESOS (\$ 300.000.00).

En este caso, la cuantía para efectos de la competencia se determinará así:

a) Cuando se reclame el pago de sueldos o salarios de un período preciso o determinable, y prestaciones sociales de cuantía determinada o periódica de término definido, por el valor de lo reclamado y de la suma de los derechos demandados.

b) Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones de jubilación o de invalidez, por lo que se pretenda según la demanda, desde cuando se causaron hasta la presentación de la misma, sin pasar de tres (3) años.

Sin embargo, de los procesos sobre actos de destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento o cualesquiera otros que impliquen retiro del servicio, conocerán en única instancia los tribunales administrativos cuando la asignación mensual correspondiente al cargo no exceda de CINCUENTA MIL PESOS (\$50.000.00).

La competencia por razón del territorio en todo caso se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios personales.

7. De los de nulidad absoluta de los contratos administrativos, interadministrativos, y de los de derecho privado de la administración en los que se haya incluido la cláusula de caducidad, celebrados por entidades del orden municipal, cuando el municipio no sea capital de departamento o su presupuesto anual ordinario no exceda de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$ 30.000.000.00).

8. De los referentes a contratos administrativos, interadministrativos, y de los de derecho privado de la administración en los que se haya incluido la cláusula de caducidad, celebrados por la Nación, las entidades territoriales o descentralizadas de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000.00).

...

9. De los de restablecimiento del derecho en que se controvierten actos del orden nacional, de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas de los distintos órdenes por sus actos o hechos, cuando la cuantía no exceda de QUINIENTOS MIL PESOS (\$ 500.000.00).

Cuando sea del caso, la cuantía, para efectos de la competencia, se determinará por el valor de los perjuicios causados, estimados en la demanda por el actor en forma razonada, conforme al artículo 20, numeral 1o. del Código de Procedimiento Civil.

La competencia por razón del territorio se determinará por el lugar donde se produjo el acto;

10. De los de reparación directa y cumplimiento que se promuevan con-

tra la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de los diferentes órdenes, cuando la cuantía no exceda de DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000.00);

La competencia por razón del territorio se determinará por el lugar donde se produjo o debió producirse el acto o se realizó el hecho; si comprendiere varios departamentos será tribunal competente, a prevención, el escogido por el demandante.

Cuando sea del caso la cuantía para efectos de la competencia se determinará por el valor de los perjuicios causados, estimados en la demanda por el actor en forma razonada, conforme al artículo 20, numeral 1o. del Código de Procedimiento Civil.

11. De los de definición de competencias administrativas territoriales y descentralizadas del orden departamental, intendencial, comisarial, distrital, municipal o entre cualquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción;

12. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria que dispongan la expropiación de un fundo rural.

Conocerán también de las observaciones de los gobernadores a los acuerdos municipales, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, de conformidad con la Constitución Política, y de las objeciones a los proyectos de ordenanza y de acuerdo en los casos previstos por la ley”.

“Artículo 200. Caución. Cuando el recurrente sea un particular, deberá otorgar caución suficiente para garantizar los perjuicios y las costas que se

causen. Esta caución será señalada por el ponente”.

El actor considera que el artículo 131 es violatorio del artículo 141, numeral 3o., de la Carta Fundamental, y el 200 del artículo 15 de la misma.

Estima que el artículo 131 desconoce el carácter de tribunal supremo de lo contencioso-administrativo que le asigna el artículo 141, numeral 3o. de la Constitución al Consejo de Estado, y que el artículo 200 del Código Contencioso Administrativo al establecer que sólo los particulares prestarán caución, quebranta la igualdad ante la ley consagrada por el artículo 16 de la Carta.

Con posterioridad a la recepción del concepto del Procurador General de la Nación el ciudadano Jesús Antonio Tovar González presentó un escrito en el cual, invocando el artículo 45 de la Constitución, sustenta opiniones conforme a las cuales pide a la Corte que declare exequibles las partes del artículo 131 del Código Contencioso Administrativo que atribuyen a los Tribunales Administrativos Departamentales competencia para conocer y decidir en única instancia los asuntos contenciosos de las entidades locales, e inexecutable las que atribuyen a las citadas corporaciones competencia para conocer y decidir en única instancia los asuntos contenciosos de la Nación y demás entidades del orden nacional.

II.— CONCEPTO DEL PROCURADOR

Según la correspondiente vista fiscal las normas acusadas son exequibles.

Considera el Jefe del Ministerio Pú-

blico infundado el parecer del actor conforme al cual el artículo 131 del Código Contencioso Administrativo infringe el artículo 141, numeral 3o., de la Carta porque al atribuir a los Tribunales Administrativos Departamentales el conocimiento en única instancia de determinados procesos ignora el carácter de tribunal supremo de lo contencioso administrativo que posee el Consejo de Estado, ya que la mencionada norma constitucional establece que el Consejo desempeñará tales funciones "conforme a las reglas que señale la ley".

"Si la ley ha determinado —expresa— (la ley formal o la ley material, claro está, esto es, la ley expedida por el Congreso Nacional o por el legislador extraordinario debidamente facultado por el Congreso), si la ley ha determinado, pues, que en los procesos de que trata el artículo 131 acusado conozca en única instancia el respectivo Tribunal Contencioso Administrativo, en la mayor parte de aquellos procesos la única instancia señalada obedece a que la cuantía y la naturaleza propia de los negocios en cuestión ameritan que ellos no tengan dos instancias y más justamente que de ellos no conozca el Consejo de Estado en única instancia, por la escasa o baja monta de los intereses en juego, sobre todo en la época actual, cuando innegablemente se advierte la desvalorización sostenida de la moneda y la inflación afecta sin límite alguno a todos los pueblos de la tierra, inclusive aquellos llamados post-industriales. En síntesis, ello obedece, sin la menor hesitación, a una más técnica y depurada racionalización en la administración de justicia, dadas las urgencias, las necesidades y apremios presentes.

El Consejo de Estado, como enti-

dad suprema de lo contencioso administrativo, no puede ser congestionado para que conozca en única instancia de tanto asunto o negocio como los aludidos, y menos aún que a éstos se les otorguen dos instancias. No sería justo, ni lógico, ni aceptable que el máximo tribunal contencioso administrativo, se le adscribieran competencias para conocer (en única o segunda instancia) de semejante cúmulo de procesos como los previstos en el artículo 131 tantas veces citado. Además de las justificaciones anotadas, precisa tener presente que para atender dichos procesos de única instancia están instituidos veintitrés (23) tribunales de lo contencioso administrativo, uno en cada departamento, como lo manda la Carta Constitucional (artículo 153), frente a la unicidad del Consejo de Estado".

También estima el Procurador infundada la acusación del artículo 200 porque a su juicio la caución establecida por dicho artículo, lejos de vulnerar el 16 de la Constitución protege derechos de las personas residentes en Colombia, ya que tiende a cautelar la efectividad de perjuicios eventualmente causados, y porque la excepción que favorece a las entidades de derecho público se justifica en razón de que puede excluirse la hipótesis de que el Estado llegue a encontrarse en imposibilidad de responder por los perjuicios a su cargo.

Señala al respecto el Procurador que es equivocada la afirmación del actor, según la cual el inciso segundo del artículo 371 del Código de Procedimiento Civil "establece caución pero no obligatoria, sino potestativa del particular". Tal aseveración no corresponde al texto y alcance de aquella norma.

III.— CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.— De acuerdo con el artículo 214 de la Constitución la Corte es competente para conocer el presente proceso.

Segunda.— El alcance de carácter de tribunal supremo de lo contencioso administrativo que por razón del numeral 3o. del artículo 141 de la Constitución posee el Consejo de Estado no es el de que deba conocer en única o segunda instancia de todos los negocios de esa órbita. Si tal fuere, la sola hipercongestión de asuntos en el Consejo que ello implicaría tornaría absurda la norma del mencionado numeral.

El artículo 131 del Código Contencioso Administrativo (Decreto número 1 de 1984) ha establecido que determinados negocios, seleccionados por la menor importancia relativa en razón de su cuantía o de su naturaleza, sean conocidos en única instancia por los Tribunales Administrativos. Las disposiciones de ese artículo en modo alguno desconocen la condición de tribunal supremo del Consejo de Estado. Por el contrario, la reafirman, ya que tienden a reservar a tal corporación los asuntos de mayor significación y a liberarla de aquellos con respecto a los cuales basta su atribución a los Tribunales Administrativos.

Mediante el artículo 131 se ha atendido la parte final del artículo 141, numeral 3o., de la Constitución: "conforme a las reglas que señale la ley". Al amparo de esa condición, el artículo 131 ha acentuado y actualizado en la esfera contencioso-administrativa una desconcentración que ya existía, dado que el artículo 52 del anterior Código de la materia (Ley 167 de

1941), adicionado por el artículo 32 del Decreto número 528 de 1964, asignaba a los Tribunales Administrativos el conocimiento privativo y en una sola instancia de numerosos asuntos.

Sin perjuicio de esa desconcentración, la estructura normativa del recurso extraordinario de anulación, de que trata el Capítulo III del Título XXXIII del Código Contencioso Administrativo, acentúa la condición del tribunal supremo que posee el Consejo de Estado. Dicho recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas de única o segunda instancia dictadas por secciones del Consejo de Estado y contra las de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, ya sea por violación directa de la Constitución Política o de la ley sustantiva. De las sentencias de las secciones del Consejo conoce en este recurso la Sala Plena contenciosa y de las de única instancia de los tribunales la sección correspondiente de aquél.

No encuentra la Corte, por tanto, que la parte acusada del artículo 131 infrinja el artículo 141, numeral 3o., de la Constitución u otra disposición de la Carta.

Comparte también la Corte el parecer del Procurador General en relación con el artículo 200, relativo a la caución que deben otorgar los particulares que interpongan el recurso extraordinario de anulación de que trata el capítulo III del Título XXIII del Código Contencioso-Administrativo.

No halla esta corporación que dicho artículo sea violatorio del artículo 16 de la Constitución, pues considera que representa protección de los derechos de las personas que puedan llegar a su-

frir perjuicios por razón de la interposición abusiva del mencionado recurso.

La excepción que indirectamente se hace en el artículo 200 en favor de las entidades estatales es prerrogativa concedida a tales entidades en diversos campos, por razón de su propio carácter, y no puede estimarse opuesta a las disposiciones del citado artículo 16 de la Carta.

No encuentra tampoco la Corte que el artículo 200 vulnere alguna otra norma de la Constitución.

IV.— DECISION

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar exequibles los artículos 131 (excepto el inciso segundo del numeral 8, sobre el cual no se pronuncia) y 200 del Código Contencioso Administrativo (Decreto número 1 de 1984).

Cópiese, publíquese, comuníquese,

insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

(fdo.) Humberto Murcia Ballen
Presidente

(fdo.) Fabio Calderón Botero
(fdo.) Luis Enrique Aldana Rozo

(fdo.) Ismael Coral Guerrero
(fdo.) Manuel Enrique Daza A.

(fdo.) Dante L. Fiorillo Porras
(fdo.) Manuel Gaona Cruz

(fdo.) José Eduardo Gnecco C.
(fdo.) Gustavo Gómez Velásquez

(fdo.) Fanny González Franco
(fdo.) Héctor Gómez Uribe

(fdo.) Juan Hernández Sáenz
(fdo.) Alvaro Luna Gómez

(fdo.) Carlos Medellín
(fdo.) Ricardo Medina Moyano

(fdo.) Horacio Montoya Gil
(fdo.) Alberto Ospina Botero

(fdo.) Alfonso Patiño Rosselli
(fdo.) Alfonso Reyes Echandía

(fdo.) Jorge Salcedo Segura
(fdo.) Pedro Elías Serrano Abadía

(fdo.) Hernando Tapias Rocha
(fdo.) Fernando Uribe Restrepo

(fdo.) Darío Velásquez Gaviria

(fdo.) Rafael Reyes Negrelli
Secretario